amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Giuseppe Egidio Iacovino, Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 1/2021

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009
ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Gianfranco D'Alessio, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Leonardo J. Sánchez-Mesa Martínez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Giovanni Cocozza, Sergio Contessa, Mariaconcetta D'Arienzo, Manuel Delgado Iribarren, Giuseppe Doria, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Marcin Princ, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Sull'irresponsabilità dei consiglieri regionali a margine della sentenza n. 165 del 2020 della Corte dei Conti sezione giurisdizionale per la Regione Sicilia

di Francesco Zammartino

(Professore di ruolo di Diritto Amministrativo dell'università degli Studi di Napoli "L'Orientale")

Sommario

1. Premessa - 2. Brevi note sulla vicenda processuale. 3 – Alcuni rilevi in merito all'insindacabilità dei consiglieri regionali per atti di amministrazione – 4. Riflessioni conclusive.

Abstract

Recently the Court of Auditors, jurisdictional section for the Sicily Region was called upon to rule, on the sidelines, on the delicate issue of the unquestionability of the regional councilors, pursuant to art. 122, paragraph IV, of the Constitution; a rule which, as is well known, concerns the functions attributed to the regional councilors which constitute an expression of constitutionally guaranteed autonomy. Judgment no. 165 of 17 April 2020 of the Accounting Judge takes on particular importance, above all in the light of sentence no. 43 of 2019 of the Constitutional Court, with which we tried to make "greater clarity" regarding the extension of the guarantee of the unquestionability of administrative acts in relation to the self-organization powers of the Regional Council. In other words, to establish whether and to what extent the prerogative of irresponsibility could correctly be extended to cover the performance of administrative activities

ISSN 2036-7821

1. Premessa.

Recentemente la Corte dei Conti sezione giurisdizionale per la Regione Sicilia è stata chiamata a pronunciarsi, a latere, sul delicato tema della insindacabilità dei consiglieri regionali, di cui all'art. 122, IV comma, della Costituzione; norma che, come è noto, riguarda le funzioni attribuite ai Consiglieri regionali che costituiscono esplicazione di autonomia costituzionalmente garantita. La sentenza n. 165 del 17 aprile 2020 del Giudice contabile assume, peraltro, un particolare rilievo soprattutto alla luce della sentenza n. 43 del 2019 della Corte costituzionale[1], con la quale si è cercato di fare "maggiore chiarezza" riguardo alla estensione della garanzia dell'insindacabilità di atti di natura amministrativa in relazione ai poteri di autoorganizzazione del Consiglio regionale. In altri termini, stabilire se e fino a che punto la prerogativa dell'irresponsabilità potesse correttamente essere estesa sino a coprire anche lo svolgimento di attività di carattere amministrativo[2].

D'altra parte, il tema della insindacabilità degli atti dei consiglieri regionali riguardo alle opinioni espresse e ai voti dati nell'esercizio delle loro funzioni è di per sé un tema complesso anche dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, in quanto, nonostante esso sia stato oggetto di una progressiva regolarizzazione per effetto di una copiosa giurisprudenza costituzionale[3], i principi ispiratori e i limiti riguardo all'applicazione di tale garanzia, non sembrano ancora del tutto definiti[4].

A tal riguardo non è inutile rievocare, oltre alle lunghissime dispute che ha già ingenerato, e continua a ingenerare, il riconoscimento di siffatta guarentigia ai membri dei due rami parlamentari (art. 68, 1° comma, Cost.), nonché le prese di posizione, peraltro numerose e autorevoli, contrarie all' immunità parlamentare in genere, che la tendenza ad ampliare la guarentigia dell' irresponsabilità anche all'attività amministrativa è stata più volte messa in contrasto, da un lato, coi lavori dell'Assemblea Costituente che « dimostrano, attraverso gli interventi del Mortati , del Perassi, e d'altri ancora, che la guarentigia dell'irresponsabilità fu concessa in considerazione delle funzioni di rilievo costituzionale (politico e legislativo) dei Consigli regionali»[5], e, dall'altro, con l'interpretazione maggioritaria accolta dalla dottrina che ha ricollegato la prerogativa dell'insindacabilità o all'esercizio della

---

[1] In dottrina di recente, R. ROMBOLI, Nota di richiami, in *Foro it*., I, 2019, p. 2280 ss.; P. GIANGASPERO, *L'insindacabilità dei consiglieri regionali: alcune conferme e qualche (parziale) novità in due decisioni della Corte costituzionale*, in *Forum costituzionale*, n. 9/2019.

[2] Si v. Corte cost., n. 81/1975, punto 3 Cons. diritto.

[3] Senza pretesa di esaustività, cfr. Corte cost., sentt. nn. 81/1975, 183/1981 69/1985, 379/1996, 30, 195 e 207/2007, 279/2008, 235/2015, 43/2019.

[4] I. CACCIAVILLANI, *Sull'immunità dei consiglieri regionali e dei componenti della Giunta regionale*, in *Giust. pen*., 1973, I, p.11 ss. G. LONG, *Sulla irresponsabilità penale dei consiglieri regionali per i voti dati nell'esercizio delle funzioni amministrative consiliari*, in *Giur. cost*., 1975, pp. 1085-1086.

[5] ***Cosi G. VASSALLI,*** *Punti interrogativi sulla estensione della irresponsabilità dei membri del Parlamento,* ***in*** *Studi in onore di G. Chiarelli****,*** *Milano, 1974, p. 43.*

ISSN 2036-7821

funzione legislativa, o al carattere sovrano dell'organo che ne è investito[6].
Alla luce della sentenza in esame, si cercherà di analizzare un distinto profilo emergente che riguarda l'esecutività dell'insindacabilità dei consiglieri regionali per le deliberazioni in veste di membri dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale[7]. A tal riguardo, va, in primis, precisata l'estensione di tale guarentigia che chiama in causa, in un più ampio orizzonte, l'autonomia organizzativa dei Consigli regionali e il rapporto che questa deve avere con le funzioni costituzionalmente attribuite a tale organo. In secondo luogo, è necessario interrogarsi, seppur sinteticamente, sulle analogie e sulle differenze che caratterizzano le funzioni consiliari e quelle parlamentari, sia per ciò che riguarda la loro insindacabilità, sia per il modo in cui queste si collegano alle differenti guarentigie di autonomia organizzativa[8].

2. Brevi note sulla vicenda processuale.

Dalle brevi considerazioni sopra descritte, conviene illustrare in sintesi le vicende concrete dalle quali origina il giudizio poi culminato con la sentenza di cui sopra. In data 10 gennaio 2019, veniva convenuto in giudizio da parte della Procura erariale della Sicilia, il vice presidente dell'Assemblea regionale siciliana, G. L., al quale si contestava, all'epoca dei fatti, di aver procurato un danno erariale alla predetta Assemblea in dipendenza del conferimento di incarichi esterni, privi di effettiva utilità, nonché generici e immotivati, riguardo al triennio 2015/2017. Tali incarichi sarebbero stati svantaggiosi, secondo la pubblica accusa, perché affidati in presenza di risorse umane all'interno dell'amministrazione, e dal momento che avrebbero riguardato attività di carattere ordinario non comportanti casi di rilevante difficoltà.

Per la Procura erariale, quindi, la genericità degli atti, in quanto sostanzialmente privi di una sia pur minima motivazione, prospettava una

---

[6] Cfr., tra gli altri, S. GALEOTTI, *L'insindacabilità dei consiglieri regionali (il problema dell'attuazione dell'art.122, comma IV, Cost.)*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, vol. II, Milano, 1977, p. 711 ss.; F. TRIMARCHI BANFI, *L'insindacabilità dei voti e delle opinioni dei consiglieri regionali*, in *Regioni*., 1979, p. 208 ss.; S. MATTARELLA, *Osservazioni su recenti orientamenti in tema di sindacabilità dei consiglieri regionali*, in *Studi in onore di A. Arena*, vol. III, Padova, 1981, p. 1431 ss.; M. CARLI, *art. 122 Cost*, in *Commentario alla Costituzione* (a cura di G. Branca), 1990, Bologna-Roma.; F. G. GIUPPONI, *Le prerogative dei consiglieri regionali, tra giurisprudenza della Corte e riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 2002, p. 1063 ss.; A. AMBROSI,, *Questioni sulla irresponsabilità dei consiglieri regionali*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Diritti e responsabilità dei soggetti investiti di potere*, Padova, 2003, pp. 170-171; A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, 2010.

[7] Al riguardo, C. PADULA, *Sub art. 122 Cost.*, in S. BARTOLE e R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, p. 1109 ss.; M. CARLI,, *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, Torino, 2018, p. 60.

[8] In dottrina, A. BURATTI, *Conferme sull'assetto processuale dei conflitti in tema di insindacabilità dei consiglieri regionali (ed anacronismi argomentativi sulla «posizione rispettiva» del parlamento e dei consigli regionali*), in *Giur. cost*. 2007, n. 4, p. 2941 ss. M. LOSANA, *La recente giurisprudenza costituzionale in tema di insindacabilità: la questione del soggetto al quale spetta l'applicazione dell'art. 68 comma 1 cost* , in *Giur. cost*., 2008, n. 3, p. 2821 ss.

violazione sia dei principi di cui alla legge del 7 agosto 1990, n. 241, in materia di procedimento amministrativo, sia delle stesse fonti regolamentari interne dell'Assemblea regionale siciliana, nella fattispecie l'art. 20 bis del regolamento di amministrazione e contabilità dell'Assemblea, nella formulazione vigente al momento dei singoli conferimenti. Ne conseguiva, sulla scorta anche delle deduzioni ricavate dalla sentenza della Corte costituzionale n. 337 del 14 dicembre 2009 e dalla pronuncia delle Sezioni unite civili della Corte di Cassazione n. 10416 del 25 marzo 2014, che il requirente affermava la giurisdizione del giudice contabile sulla fattispecie, nonché, con dovizia di argomentazioni, la natura amministrativa dell'attività contestata all'on. G.L., che, secondo la prospettazione attorea, la porrebbe entro il perimetro di conoscibilità della Corte dei conti, stante anche la palese violazione dell'art. 97 della Costituzione, le cui disposizioni hanno carattere immediatamente precettivo.

Il convenuto, dal canto suo, oltre a contestare nel merito la stessa sussistenza del danno erariale, contestava, in via preliminare, la competenza giurisdizionale di questa Corte dei Conti, sia in forza dell'autonomia che contraddistingue l'Assemblea regionale siciliana, sia per il ruolo di Vicepresidente dell'organo assembleare dal convenuto rivestito. A sostegno delle sue motivazioni, egli illustrava sinteticamente le norme statutarie e quelle interne dell'Assemblea e riportava le numerose pronunce della Corte costituzionale in materia d' insindacabilità dell'attività dei consiglieri regionali se ed in quanto riconducibile al potere di autorganizzazione, di cui all'art. 122, comma 4 Cost. In particolare, il Vicepresidente dell'Assemblea regionale sottolineava che le consulenze contestate non rivestissero natura amministrativa, ma rientravano nel novero delle scelte di natura politico-parlamentare dell'Assemblea regionale (del tutto conformi alla regolamentazione interna di cui al D.P.A. n. 114/2006 e all'art. 6 dello Statuto regionale) e si configuravano quali atti di autorganizzazione, non sindacabili perché funzionali all'attività di indirizzo politico del Vicepresidente dell'Assemblea.

Il collegio giudicante, esaminata l'eccezione preliminare e alla luce dei principali arresti della Corte costituzionale (sentt. nn. 81/1975, 69/1985, 289/1997, 337/2009, 43/2019) e della recente ordinanza della Corte di Cassazione (n. 11502/2019) in materia di guarentigie dei consiglieri regionali, in primo luogo, riteneva che il convenuto avesse agito come componente dell'Ufficio di presidenza dell'Assemblea regionale siciliana e nell'esercizio delle funzioni di Vicepresidente[9], atteso che i membri del Plesso regionale hanno la possibilità di attivare consulenze "su materie di carattere istituzionale, politico-scientifico o su temi di attualità" così come è disciplinata dal D.P.A. n. 114 del 17 novembre 2006.

Inoltre, dagli atti di conferimento degli incarichi contestati emergeva, secondo la

[9] Punto 2.2 Cons. diritto.

Corte giudicante, il costante richiamo a tale normativa interna e dunque si poteva intanto ritenere, da un lato, che il convenuto avesse esercitato le prerogative ivi previste per i componenti dell'Ufficio di presidenza e, dall'altro, che egli non avesse sostituito il Presidente dell'Assemblea regionale della Sicilia (ex art. 4) nell'esercizio di funzioni di natura amministrativa che competono al solo Presidente, ai sensi dell'art. 45 del Regolamento di amministrazione[10].
Per il Collegio in parola, gli incarichi oggetto di censura, per effetto della speciale disciplina per essi prevista, non si configuravano come atti aventi natura amministrativa; essi infatti sono funzionali all'esercizio delle attribuzioni dei componenti dell'Ufficio di presidenza dell'Assemblea, avendo la finalità di supportare le funzioni parlamentari loro intestate dalla Costituzione e dallo Statuto regionale. Così precisata la natura degli atti in questione, ne affermava la generale insindacabilità, purché rispettosi del principio di ragionevolezza e di inerenza alla correlata funzione, limiti, questi, oltrepassati i quali, non operano le guarentigie costituzionalmente apprestate per i consiglieri parlamentari. Alla luce di tali considerazioni, la Sezione giurisdizionale della Corte dei Conti- Sicilia accoglieva, infine, l'eccezione di difetto di giurisdizione proposta dal convenuto, dichiarando l'insussistenza della giurisdizione contabile in ordine alla fattispecie dedotta.

3. Alcuni rilievi in merito all'insindacabilità dei consiglieri regionali per atti di amministrazione.

La pronuncia della Corte in parola, che ha deciso per la sussumibilità degli incarichi di consulenza conferiti dal Vicepresidente G. L. con conseguente insindacabilità degli stessi in quanto coperti dalle guarentigie apprestate dalla Costituzione (e dall'art. 6 dello Statuto regionale) ai componenti degli organi parlamentari regionali, induce ad analizzare alcune conseguenze che logicamente discendono, e che un'attenta analisi può evidenziare.
In primo luogo, occorre interrogarsi sull'esatta estensione, offerta dalla decisione in esame, dell'atttività dei consiglieri regionali riguardo alle deliberazioni in qualità di componente dell'Ufficio di presidenza del consiglio regionale. A tal proposito, la pronuncia n. 167 del 2020, avendo ricondotto sotto l'alveo degli atti organizzativi gli incarichi di collaborazione a soggetti esterni, sottraendoli di fatto alla giurisdizione del Supremo giudice contabile, ha affermato, attraverso un criterio sostanzialmente "organico" di imputazione degli atti[11], una generalizzata, quanto, a mio sommesso avviso, incomprensibile insindacabilità di qualsiasi atto in forma amministrativa del Consiglio. Secondo il Consesso in parola, infatti, sono atti coperti da garanzia tutti quelli imputabili organicamente al Consiglio, senza distinguere la natura legislativa o

[10] Punto 2.7 Cons. diritto.
[11] Cfr. Corte cost., sent. n. 81/1975.

ISSN 2036-7821

amministrativa degli stessi, né la fonte (costituzionale o legislativa) legittimante l'esercizio della funzione sottesa[12]. Ciò comporta che l'insindacabilità possa essere estesa, in ogni caso, anche con riferimento a delibere consiliari (nel caso di specie gli incarichi) che in realtà non sembrano attenere all'autorganizzazione del Consiglio[13], purché le stesse presentino una qualche connessione di tipo puramente "formale" alle attività consiliari[14], laddove la Corte di Cassazione ha sostenuto[15] che la riconduzione di un atto a quelli di autorganizzazione può realizzarsi solo quando esso sia funzionale al miglior perseguimento degli obiettivi attribuiti al Consiglio da norme costituzionali o statali.

Ma altro ancora è da segnalare al riguardo: nella decisione in esame si afferma, mediante una motivazione non del tutto persuasiva, che l'art. 6 dello Statuto della regione siciliana garantisce l'immunità dell'operato del Vicepresidente dell'Assemblea regionale; ne consegue una situazione alquanto singolare, in quanto, da una parte, si amplia indirettamente la sfera dell'impunità, agendo nell'ambito penalistico col sottrarre altri comportamenti all'azione della legge penale[16]; dall'altra, si introduce una disciplina alquanto bizzarra, poiché, non essendo manifestatamente le disposizioni statutarie del tutto identiche nei diversi enti, anche lo *status* di consigliere regionale delle Regioni rischierebbe di diventare non più uniforme, ma varierebbe da Regione a Regione[17].

Movendo poi da differente angolazione, si rileva l'ennesima particolarità di questa decisione che, coll'attribuire al Consiglio regionale ogni altra deliberazione che sia rimessa al voto del Consiglio medesimo dalla Giunta, prospetta una sorta di norma in bianco in forza della quale, in sostanza, la Regione potrebbe coprire con la prerogativa dell'irresponsabilità l'adozione di qualsivoglia provvedimento: e non si vede allora in che cosa consista, a tal riguardo, il diverso « livello » a cui si pone l'esercizio delle funzioni consiliari rispetto a quelle parlamentari, poiché l'assenza del requisito della sovranità, di fatto, in nessuna maniera verrebbe a limitare l'incensurabilità del Consiglio regionale[18]; né si vede, inoltre, come possa accordarsi tale completa irresponsabilità con la struttura stessa della Regione, come ente per definizione sottoposto comunque a un sistema di controlli che ne abbraccia, in concreto, il complesso delle attività.

Vi è però, un aspetto della questione che avrebbe forse meritato una analisi più

---

[12] P. COSTANZO, *L'insindacabilità dei consiglieri regionali nel quadro dei recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale in tema di immunità elettive*, in *Quad. reg.*, 1985, p. 1007 ss.

[13] T. MARTINES, *Il Consiglio regionale*, Milano, 1981, passim.

[14] Cfr. Corte cost., sent. n. 69/ 1985.

[15] Cass. Un., sent. 14 maggio 2001, n. 200.

[16] E. Gizzi, *Manuale di diritto regionale*, Milano, 1991, p. 521 ss.

[17] Per tutti T. MARTINES, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, III ed., Milano, 1992.

[18] Corte cost., sent. n. 301/2007.

ISSN 2036-7821

approfondita che non quella, tutto sommato sbrigativa, dedicatale dalla Corte in parola: la parte, cioè adesso, destinata all'esame della natura del provvedimento da cui origina la controversia. E ciò, soprattutto in considerazione del fatto che la «prerogativa», come violazione del principio di eguaglianza *di*nanzi alla legge e di eguale sottoposizione alla legge penale, esige un'interpretazione restrittiva. Se, infatti, è vero che solo la potestà legislativa è attribuita istituzionalmente ai Consigli regionali, necessitando per le altre una esplicita previsione legislativa, non pare potersi *ac*cedere al criterio, avanzato dal Giudice contabile, secondo cui la forma amministrativa che connota le deliberazioni degli incarichi contestati non valga ad escludere l'irresponsabilità di colui che le adottarono[19]. Ancora prima della forma dell'atto, in verità, crediamo rilevi la concreta attribuzione al Vice Presidente del potere di deliberare una siffatta tipologia di atto. Non sembra, infatti, si possa, né alla luce delle norme statutarie, né di quelle della L. cost. n. 62 del 10 febbraio 1953, che pur attribuiscono competenze amministrative ai Consigli regionali, desumere l'astratta imputazione di una indeterminata funzione amministrativa ai Consigli medesimi[20], tale da comprendere qualsiasi loro deliberazione che presenti simili aspetti, e coprirla con la insindacabilità. Al contrario, si è dell'idea che si debba (anche in considerazione della ricordata « eccezionalità » della prerogativa in esame)[21] volta per volta esaminare, alla stregua delle previsioni legislative, se il Consiglio regionale davvero possa essere considerato nell'esercizio delle sue funzioni (nel qual caso soltanto, è ovvio, potrà godere della « insindacabilità): intanto che un siffatto profilo non pare esser stato a sufficienza considerato dal Giudice. Dall' indagine così come prospettata, invece, il Giudice contabile, come accennato precedentemente, sembra alquanto concentrato su connotati formali dell'atto, presupponendo questo adottato «nell'esercizio di competenza spettanti al Consiglio».

Senonché, anche movendo dalla formula impiegata dalla Corte, potrebbero avanzarsi dei rilievi. E infatti, se si accetta la nozione «competenza» nel senso tecnico del termine, della competenza cioè come sfera di potestà dell'organo[22], essa sembrerebbe, nel nostro caso, non correttamente richiamata. Non esiste, infatti, alcuna disposizione, né fra quelle che determinano le competenze dei Consigli regionali in via generale (Costituzione e legge n. 62 del 1953), né fra quelle che ulteriormente delineano tali competenze nel caso particolare (Statuto regionale) che attribuisca al

[19] Sul punto, V. CERULLI IRELLI, *Gruppi consiliari regionali e Corte dei conti (brevi spunti)*, in *Giur. cost*., 2015, p. 2178.
[20] Cfr. M. S GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1970, vol. I, p. 79-80.

[21] Corte cost., sent. n. 24/1968.
[22] Infatti, M. S. GIANNINI, ivi , p. 221, scrive: «La competenza... si riferisce specificamente agli organi; ne segue che le grandi branche di amministrazione dello Stato hanno attribuzione nel loro complesso, e ciascuno degli organi che le compongono ha propria competenza».

ISSN 2036-7821

Consiglio stesso il potere di emanare un atto del tipo di quello in questione. E sarebbe stato indubbiamente interessante, qualora il Giudice in parola avesse deciso di accettare un tale preambolo, accertare se e come si sarebbe poi potuta salvaguardare la garanzia della irresponsabilità per i membri del Consiglio regionale. Quanto detto induce a interrogarsi sulle analogie e le differenze che caratterizzano lo status dei parlamentari e dei consiglieri regionali quali componenti degli organi dell'amministrazione, sia per ciò che riguarda la loro insindacabilità, sia per la modalità in cui questa si collega alle differenti garanzie di autonomia organizzativa[23]. A tal riguardo, giova rammentare, che autorevolissima dottrina ha affermato il principio secondo cui «il regime, il trattamento di un organo, cioè la sua posizione sono in relazione diretta, si può dire naturale, col livello al quale le funzioni dell'organo vengono esercitate e con la forza operativa degli atti da esso posti in essere»[24], principio implicitamente accolto dalla stessa Corte costituzionale[25]. Per cui se è vero che le posizioni rispettive del Parlamento e dei Consigli regionali non sono sovrapponibili, esercitando il primo le sue funzioni « a livello di sovranità », esprimendosi invece il secondo « a livello di autonomia »[26], e se è vero anche che la « prerogativa », proprio in quanto tale, cioè non concessa *ad personam* come privilegio, bensì sancita unicamente a salvaguardia dell'esercizio di una funzione, gode di una capacità espansiva proporzionale al livello al quale la funzione stessa viene adempiuta, dovrebbe discenderne che lo *status* di consigliere regionale, nella fattispecie concreta la prerogativa della insindacabilità dettata a sua tutela, dovrebbe essere meno ampia, o quanto meno non più ampia, di quella che assiste deputati e senatori: il che è l'opposto di quanto si verifica accogliendo il giudice contabile siciliano l'estensione di detta prerogativa all'attività amministrativa dei consiglieri regionali[27].

---

[23] P. CARETTI e G. TARLI BARBIERI, Diritto regionale, Torino, p. 205 ss.

[24] ***Così A.M.*** *SANDULLI, Sulla posizione della Corte costituzionale nel sistema degli organi supremi dello Stato,* ***in*** *Studi in memoria di Guido Zanobini,* ***1965, vol. III, p. 619.***

[25] Corte cost., n. 66/1974; si veda inoltre la più recente sentenza della Corte cost., 12 aprile 2002, n. 106, nella quale si sancisce che «le attribuzioni dei Consigli regionali si inquadrano […] nell'esplicazione di autonomie costituzionalmente garantite, ma non si esprimono a livello di sovranità». Il principio è stato ribadito, più nello specifico, dalla sentenza Corte cost., 6 marzo 2014, n. 39, secondo la quale la differenza tra Parlamento nazionale ed altre assemblee elettive emergerebbe anche sul piano della loro organizzazione e dei controlli ai quali possono essere sottoposti. Più di recente, la sentenza Corte cost., 25 giugno 2015, n. 118, è tornata sulla differenza che contraddistingue gli organi sovrani da quelli dotati di mera autonomia. Tale concetto, d'altra parte, era ben chiaro alla Corte sin dalla sentenza n. 81/1975 che riguarda proprio l'ambito di cui ci si sta occupando in questo commento.

[26] Sul punto recentemente è ritornato A. LO CALZO, *Spunti di riflessione sull'insindacabilità dei consiglieri regionali e dei parlamentari per i "voti dati" quali membri degli Uffici di presidenza,* in *Federalismi.it*, n. 20/2019, p. 2,

[27] C. CALVIERI, *L'insindacabilità dei consiglieri regionali*, in G. FUMU E M. VOLPI (a cura di), *Le immunità penali della politica*, Bologna, 2012, p. 235 ss.; contra, A. POGGI, *Delibera parlamentare inibente v. delibera consigliare ininfluente*?

ISSN 2036-7821

4. Riflessioni conclusive.

Gli aspetti di diritto che subito vengono in evidenza, nel caso concreto in esame, sono l'annoverabilità delle deliberazioni di conferimento di incarichi di consulenza esterni agli atti di autorganizzazione del Consiglio regionale, in quanto tali non giustiziabili in virtù dell' accennata garanzia costituzionale, nonché l' importanza e il significato della disciplina di autonomia contabile del bilancio interno del Consiglio regionale.

Alla luce di quanto sopra argomentato e delle posizioni interpretative di carattere generale appena riportate, appare, invece, chiaro che nel caso deciso dalla sezione giurisdizionale della Corte dei Conti Sicilia è difficile parlare di insindacabilità inerente ad atti di autorganizzazione del Consiglio regionale, che afferiscano alla sfera di autonomia e all'espletamento delle funzioni tipiche e "proprie" dell'organo[28]. Gli incarichi contestati, infatti, non sembrano costituire, a mio sommesso parere, in alcun modo espressione dell'autonomia consiliare, né è rintracciabile un qualche nesso con le attribuzioni assembleari, poiché esprimono una categoria di attività che esula dalle prerogative consiliari garantite dall'insindacabilità, per riaccedere, per converso, tra quelle meramente amministrative. E neppure potrebbe ritenersi che l'assegnazione di un incarico a consulenti esterni possa pertenere l'autorganizzazione interna del Plesso regionale, a cui deve attendere l'organo assembleare interessato, quando qui si è discusso della deliberazione di assegnare determinati compiti "interni" ad un soggetto esterno non gratuitamente. Come ha ribadito la Corte di Cassazione per atti di autorganizzazione devono intendersi «solo quegli atti che riguardano direttamente l'organizzazione degli uffici e dei servizi (sia per quanto concerne l'articolazione delle strutture e della fornitura dei mezzi necessari, sia per quanto concerne il personale) e le modalità di svolgimento dell'attività dell'assemblea»[29].

L'atto va considerato in base alla natura del potere attribuito e agli interessi che deve garantire, e non in base alla forma che assume; se da questo può dedursi che non è valido il principio per cui qualsiasi atto amministrativo del Consiglio regionale è sindacabile dalla giurisdizione contabile, non può nemmeno avvalorarsi l'argomentazione contraria per cui possono essere considerati atti di

---

Note problematiche circa alcune recenti decisioni della Corte in materia di insindacabilità dei consiglieri regionali, in *Le Regioni*, 2008, p. 205 ss.

[28] Secondo M. SAPIO, *L'insindacabilità dei consiglieri regionali per le opinioni espresse ed i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni e le altre aree di immunità alla luce del principio di effettività della tutela giurisdizionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*, in *Riv. Corte conti*, 2010, p. 170 ss., il vero e proprio punto dolente dell'intera questione era nell'individuazione delle funzioni consiliari tipiche, protette dalla garanzia costituzionale, al fine di evitare che una loro interpretazione eccessivamente estensiva potesse compromettere altri interessi in gioco, quale quello della indefettibilità della tutela giurisdizionale

[29] Cass. Un., sent. 14 maggio 2001, n. 200.

ISSN 2036-7821

autorganizzazione anche quelli che hanno un'incidenza solo potenziale e indiretta sull'attività dell'organo. Qualora si arrivasse (come ha fatto la decisone in esame) a quest'ultima ultima tesi, la definizione di atto di autorganizzazione ne sarebbe irragionevolmente e indefinitamente ampliata.

In conclusione, dalla sentenza in esame non pare che siano definiti i criteri del nesso funzionale per le deliberazioni dell'Ufficio di presidenza; manca, infatti, una "scrupolosa" chiarificazione materiale dello stesso, atteso che ci saremmo aspettati che spettasse proprio al giudice del caso concreto, specificatamente la Corte dei conti sezione giurisdizionale per la Regione siciliana, riempire il significato di "contenuto essenziale dell'autorganizzazione", anche per le altre funzioni coperte da insindacabilità diverse da quella legislativa.

ISSN 2036-7821